SEÑORA PRESIDENTA.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 14:35).

–Dese cuenta de un asunto entrado.

(Se da del siguiente).

«Solicitudes de audiencia de Zona Franca Florida S.A. y de Zona Franca de Libertad, de empresarios y trabajadores por el proyecto de ley sobre Zonas Económicas Especiales».

–La Comisión de Hacienda da la bienvenida a la economista Rosa Osimani, Directora General de Comercio y al contador Ricardo Gómez, Director de Área Zonas Francas, invitados con motivo de la consideración del proyecto de ley que modifica el régimen legal de Zonas Francas, y les agradece su presencia.

La Presidencia concede el uso de la palabra a los invitados, para luego pasar a las preguntas que deseen plantear los señores Senadores.

(Apoyados).

SEÑORA OSIMANI.- Agradecemos a la Comisión por invitarnos y recibirnos en el día de hoy.

Hace cuatro años que venimos ocupándonos de este proyecto de ley que modifica el régimen de zonas francas. Durante la Legislatura pasada también trabajamos con los señores Senadores y en esta nueva Legislatura estamos encantados de recomenzar la discusión de estos temas.

Antes de venir teníamos la duda de si plantear nuevamente todas las propuestas de modificación del Poder Ejecutivo de comenzar la exposición desde el final de las últimas discusiones. Sin embargo, como hay Senadores a los que vemos por primera vez, optamos por hacer un pequeño relato previo y un poco de historia con respecto a la modificación que se propone, tratando sí de llegar al punto neurálgico de la discusión en torno a esta modificación.

Tenemos un régimen de zonas francas vigente desde 1987 que ha funcionado relativamente bien –según la evaluación realizada desde el Ministerio de Economía y Finanzas y mirando algunas cifras relativas a su impacto–, que en sus orígenes tenía básicamente cuatro objetivos: promoción de inversiones; exportaciones; incremento del empleo; y el incentivo de la integración regional. En ese momento, los objetivos de internacionalización estaban enfocados hacia lo regional.

Por otra parte, aunque no está dentro de los objetivos del régimen en la ley, existían expectativas muy importantes con respecto a la creación de polos de desarrollo en el interior del país. Este régimen podía contribuir al desarrollo de determinados departamentos del interior.

¿Cuál fue el resultado? Hemos evaluado casi 25 años de aplicación del régimen y advertido que ha sido positivo en cuanto a la actividad desarrollada en toda la zona franca del país. Actualmente existen 12, obviamente la mayoría situadas en el interior del país, tres se encuentran en Montevideo y una en Parque de la Ciencia, muy cerquita de Montevideo y el resto en otras zonas del interior.

Los resultados de ese régimen en materia de valor agregado son importantes y contribuyen entre un 3 % y un 4 % al valor agregado nacional –me refiero solo a 12 zonas francas– y de manera importante a las exportaciones, a la competitividad de las exportaciones de bienes de nuestro país, pero sobre todo a la exportación de servicios.

Las zonas francas ocupan aproximadamente 14.000 empleos. En realidad, los datos han cambiado; una cosa fue durante el auge de la construcción en Punta Pereira, que elevó muchísimo el empleo, y otra después de que se retiraron todos esos empleados transitorios. De todas maneras, podemos decir –sin temor a equivocarnos gravemente– que existen aproximadamente 14.000 empleos, de los cuales más de la mitad están situados en Montevideo y alrededor del 40% en zonas del interior.

Aclaro que hago esta distinción entre Montevideo e interior porque tenemos una discusión acerca de cuánto aportan las modificaciones del régimen de zonas francas al desarrollo de los departamentos del interior. La actividad económica desarrollada es diferente en cada caso.

En las zonas francas de Montevideo está muy desarrollado el sector de servicios; obviamente, estoy hablando de los servicios tradicionales asociados a logística y comercio, pero también me refiero a los nuevos servicios que nosotros llamamos globales de exportación, que implican tareas de apoyo a las empresas, desarrollo de la informática, etcétera.

En las zonas francas del interior hay una especialización más relacionada con la industria –casi la totalidad de la industria que trabaja en zonas francas se sitúa en departamentos del interior; allí hay grandes proyectos conocidos por todos ustedes–, pero también la logística está desarrollada en buen porcentaje en esas zonas francas.

Entonces, a modo de evaluación, podemos decir que el régimen ha contribuido con sus objetivos y el instrumento resultó muy adecuado para lograr localizar en nuestro país inversiones de gran porte, así como parte de las cadenas globales de exportación de grandes empresas –desarrollando servicios desde zona franca–, y para el desarrollo de las actividades logísticas de mucho valor agregado. Estoy hablando de Uruguay como centro de distribución logístico de la producción uruguaya y de otros países hacia el exterior.

Esos son los resultados generales que a nosotros nos gusta decir que son consecuencia de la aplicación de este régimen en estos 25 años, pero también es cierto que junto a estos buenísimos resultados se desarrollan también en régimen de zona franca otro tipo de actividades que no tienen una contribución superior a la que podría tener cualquier empresa en el resto de la economía y que hacen una contribución muy escasa a los objetivos de la ley de zonas francas. Mencionamos esto porque cuando el Ministerio de Economía y Finanzas propone el proyecto modificativo –en un contexto de festejo de los 25 años del régimen de zonas francas– resalta mucho el aspecto positivo, que es valioso. Sin embargo, también se crean en este régimen otras situaciones. Por ejemplo, la mayoría de las empresas que realizan actividad en zona franca son Pymes. En general, cuando hablamos de zonas francas, imaginamos chimeneas y grandes industrias; sin embargo, el 75% de las empresas en régimen de zona franca tienen menos de cinco personas ocupadas. O sea que diversificamos la producción y nos insertamos mejor internacionalmente pero, de todas maneras, al igual que en el resto del país, predominan las pequeñas empresas. Asociado a esto, las actividades que estas empresas realizan tampoco son las que nosotros propagandeamos, sino que son simples actividades comerciales o de servicio con una contribución muy por debajo del promedio de las empresas de zona franca. Me refiero a actividades comerciales que están muy relacionadas con el aprovisionamiento de bienes importados en el mercado interno.

Como saben los señores Senadores, hay una especie de generación de zonas francas. Las primeras, que surgieron con el régimen o que ya estaban, tienen una cierta cultura; luego están las más modernas y grandes, como las de pastas de celulosa o las zonas de servicios de Montevideo. En algunos casos, en las zonas más viejas, percibimos como una cierta confusión entre lo que es el desarrollador de la zona, que tiene roles muy específicos en este régimen, y los usuarios, es decir, las empresas que se instalan en las zonas francas y que reciben los beneficios otorgados por el Estado.

Por lo tanto, la modificación propuesta por el Ministerio de Economía y Finanzas persigue esos objetivos: potenciar y resaltar aquellos aspectos del régimen de zonas francas que fueron positivos para el país y tratar de evitar algunas de las cuestiones que se desarrollaron al amparo de ese régimen pero que no necesariamente son efectivas para el Uruguay.

Hay que recordar que el régimen de zonas francas es un sistema de excepción y una perforación al régimen tributario, y plantea una exoneración del IRAE. En lo que hace al régimen general de promoción del país, este régimen ocupa el lugar más destacado porque da mayores beneficios que el de promoción de inversiones u otros regímenes.

Sin embargo, ese instrumento –que, como dije, es el que ocupa el lugar más destacado como régimen de promoción–, por su construcción, por cómo fue ideado, porque la autorización de una zona franca en un determinado lugar del país así lo estipula, otorga inmediatamente a todas las empresas que allí se instalen la exoneración tributaria, independientemente de la contribución que todos los allí ubicados hagan a los objetivos del régimen en materia de inversiones, de empleo y de exportaciones.

Quiere decir que este instrumento, que es el de mayor potencial, otorga beneficios a empresas con una gran contribución a los objetivos de la ley o a empresas con escasa o nula contribución. ¿Por qué? Porque es un régimen que utiliza un instrumento localizado: una vez que la zona se autorizó en un determinado lugar del país, el Estado en régimen de zonas francas otorga incentivos de exoneraciones tributarias totales a esa localización. Ese es el instrumento que hoy en día estamos discutiendo. Obviamente, además del incentivo a localizarse en esa zona elegida, el Estado pretende que el desarrollador, el que trae la idea de instalarla en un determinado lugar, colabore y otorgue a esas empresas la infraestructura necesaria y suficiente para realizar la actividad económica elegida en ese lugar.

Entendemos que el Estado tiene, en lo que hace a la localización y al incentivo a la descentralización –es una de las discusiones que tenemos presentes–, la obligación de otorgar los beneficios, las exoneraciones, una vez que se determina una zona franca en un lugar específico.

Por su parte, el desarrollador tiene la obligación de proveer la infraestructura para que esa actividad pueda llevarse adelante. Obviamente, el desarrollador exige un precio a cambio de otorgar esa infraestructura y lo pacta con sus usuarios.

Ese es nuestro régimen de zonas francas, vigente hoy en día; el proyecto modificativo que está en discusión tiene como objetivos actualizarlo, reubicarlo y darle el rol que le corresponde en lo que es el régimen general de promoción del país. Asimismo, otro objetivo es el de especializar el régimen a partir de la experiencia que tenemos luego de 25 años de aplicación, aumentando sus potencialidades y dotándolo de mejores herramientas de gestión y control.

Desde el área de zonas francas tenemos la obligación de controlar el régimen y, muchas veces, nos encontramos con que tenemos muy poca información sobre lo que pasa con determinados usuarios. Obviamente, para gestionar y promover el régimen debemos tener más información.

Por otra parte, creemos que el régimen debe ser ampliado, ya que hoy presenta algunas restricciones en cuanto a las actividades que se pueden desarrollar. En ese sentido, estamos pensando en zonas francas temáticas que, a nuestro juicio, pueden constituir un buen instrumento de desarrollo para el interior.

En definitiva, con la idea de especializar, ampliar y potenciar el régimen propusimos la modificación planteada.

Aclaro que no vamos a hacer mención a los distintos artículos, salvo en el caso de algunos de ellos, que ya fueron discutidos en el ámbito de esta Comisión. Simplemente, queremos hacer una mención general del proyecto de ley.

En primer lugar, el proyecto amplía los objetivos del régimen de zonas francas. Al respecto, nuestra experiencia nos indica que el régimen aportó mucho en materia de diversificación de la base productiva del país, no solo en materia de empleo, sino también en lo que tiene que ver con el incremento de la capacidad de la mano de obra nacional, ya que las empresas de zonas francas han hecho contribuciones a la capacitación con gastos muy importantes. Nosotros queremos apoyar ese objetivo.

Asimismo, el régimen impulsó actividades con un alto contenido tecnológico y de innovación. Estos objetivos no son exclusivos del régimen de zonas francas, ya que también los tienen el régimen de promoción de inversiones y un instrumento de desarrollo local como los parques industriales.

Ahora bien, sí es exclusivo del régimen de zonas francas el hecho de que favorece la inserción en los flujos internacionales de comercio e inversión. Eso implica la generación de un ambiente competitivo muy integrado a lo que son los flujos internacionales de comercio e inversión; sin duda, es un objetivo exclusivo del régimen de zonas francas y no lo tienen los otros regímenes de promoción.

Los cambios propuestos tienen que ver con esta ampliación de objetivos. Además, hay un cambio de nombre; la denominación de zonas francas se sustituye por la de zonas económicas especiales. En este caso, nos adecuamos al nombre que tienen estos regímenes en otras partes del mundo. Pensamos que el término zonas francas está asociado, de alguna manera, a actividades poco controladas y por eso preferimos la denominación de zonas económicas especiales. Asimismo, se cambia el nombre de explotador por el de desarrollador, ya que, a nuestro entender, el rol que se cumple es el de desarrollar actividad económica en una determinada zona.

Por otro lado, introducimos cambios que permiten que desde el área zonas francas tengamos un mayor control y un seguimiento del régimen, así como el establecimiento de niveles mínimos de personal ocupado e inversiones. Esto implica exigir a las empresas una mínima contribución a los objetivos de empleo e inversiones.

Asimismo, se propone someter a los usuarios de zonas francas al régimen de precios de transferencias, para que la DGI pueda tener un mayor control cuando hay vinculación entre usuarios y empresas que deben pagar impuestos como el IRAE.

Además, con la aprobación del Carou, las zonas francas pasaron a ser territorio aduanero. O sea, antes la Aduana estaba en la puerta controlando lo que entraba y salía de esas zonas francas, mientras que ahora pasa a estar dentro de estas zonas y puede, *in situ*, realizar el control de todo el movimiento de mercaderías y de los propios *stocks*. En consecuencia, tanto por el Carou como por este proyecto modificativo, van a existir mayores controles dentro de las zonas francas. Nosotros creemos que eso es algo muy positivo para la imagen del régimen desde el exterior.

Por otra parte, queremos referirnos a algunos aspectos que tienen que ver con la aprobación de los contratos y estaban dispersos en una serie de decretos; con este proyecto de ley adquirirían un mayor estatus, es decir, pasarían a tener carácter legal. Pretendemos que las autorizaciones de los contratos tengan un determinado plazo, al cabo del cual el área de la zona franca pueda volver a controlar si esas empresas desarrollaron la actividad que efectivamente dijeron que iban a realizar y si aportaron a la economía lo que dijeron que iba a aportar. Este fue uno de los artículos discutidos por distintos agentes privados de zonas francas, pero finalmente se llegó a un acuerdo. Por eso ahora tenemos un artículo modificado, que fue aprobado en esta Comisión del Senado y ahora incorporamos en el proyecto que les hemos enviado.

La otra novedad para mejorar la imagen del régimen, aparte de los controles, tiene que ver con lo que suceda en el futuro. En este proyecto de ley se propone que las zonas con actividades industriales se instalen solamente en el interior del país. Se hace referencia a un área metropolitana que abarca cuarenta kilómetros y de ahí hacia afuera sería lo que podríamos considerar el interior. Las nuevas actividades industriales podrían estar ubicadas fuera del área metropolitana y en las zonas francas existentes en esa área solo se permitirían actividades industriales si implican ampliación o

complementación de actividades industriales ya existentes. De todas maneras, para ubicar actividades industriales en nuevas zonas francas industriales, se exigen montos mínimos de grandes inversiones para que sean aprobados.

En cuanto a las zonas temáticas, la tendencia en la regulación establece que las nuevas zonas francas son aquellas que se dedican a actividades específicas y no son como las primeras en las que se planteaba que allí se podía realizar cualquier tipo de actividad: comercial, industrial o de servicios. Todas las nuevas zonas aprobadas tienen un eje temático porque se apunta a la concepción de polo de desarrollo, donde se generan diversas potencialidades. Por ejemplo, tenemos el Parque de las Ciencias, que es una zona temática, y dos zonas en Montevideo que son exclusivamente de servicios. Por lo tanto, se pretende crear zonas temáticas fuera del área metropolitana con cometidos específicos. Las nuevas zonas que se proponen están relacionadas con la atención a servicios de salud, esparcimiento y entretenimiento, y desarrollo de un conglomerado audiovisual.

Otros cambios propuestos se relacionan con adecuar los mínimos de mano de obra nacional exigidos a las empresas usuarias. Hasta ahora el 75% de la mano de obra tenía que ser nacional. Algunas empresas de servicios que son relocalizaciones de grandes empresas que se encuentran en otras parte del mundo llegan al Uruguay con una cantidad de personas y la exigencia del 75 % de mano de obra nacional las dejaría fuera del régimen de zonas francas; se hizo una evaluación al respecto y, en el caso de los servicios, se estimó que ese porcentaje podría ser menor.

En cuanto al artículo 14 de la vieja Ley de Zonas Francas, que corresponde al artículo 23 en el proyecto modificativo que está en discusión, nuestra experiencia nos indicaba que originalmente los usuarios y, obviamente, los explotadores, solo podían desarrollar actividades dentro de zona franca. Pero surgieron circunstancias negativas, entre otras, la Resolución Nº 8 del Mercosur, que pasa a desconocer el origen nacional de los bienes salidos de zona franca. A raíz de este cambio en el contexto regional y de otras dificultades, algunas empresas de zonas francas ubicadas en el interior comenzaron a desarrollar parte de sus actividades en Montevideo. Constatado esto –y este es el cerno de la discusión– se entiende que la ley vigente no permite ese tipo de actividades, pero de alguna manera, en esas circunstancias, se permitió desarrollar algunas actividades afuera. Ahora estamos ordenando la casa y la propuesta que se hace en el artículo 23 es que esas empresas realicen algunas actividades que no sean sustanciales. Es claro que las actividades sustanciales deben llevarse a cabo en zonas francas porque el instrumento otorga beneficios con un carácter locativo: es para la actividad que se desarrolla en ese lugar. Por lo tanto, entendemos que hay algunas actividades –siempre que no sean sustanciales– que podrían desarrollarse en otro lugar y, por eso, el artículo explicita de qué tipo de actividades se trata. Estamos hablando de actividades comerciales; a nadie se le ocurre llevar a cabo otro tipo de actividad fuera de las zonas francas. Todas las actividades industriales se desarrollan dentro de zona franca, pero en el caso de la actividad comercial, donde se hace una división de tareas, algunas pueden desarrollarse fuera de zona franca.

Como decía, ordenando la casa, el proyecto de ley propone que solo se puedan realizar fuera de zona franca actividades no sustanciales, como algunas de cobranza o la exposición de los bienes que son objeto de compraventa en la actividad de comercialización, siempre que sean realizadas en forma no permanente –esporádicas– en ferias, en el LATU, etcétera.

Debido a ese artículo que está en discusión se abre como una falsa dicotomía en la opinión de interior versus Montevideo. En el interior hay muchas zonas y este proyecto de ley distingue entre ellas las que presentan desventajas de localización. Justamente para esas zonas con desventajas de localización se otorgan mayores beneficios.

En primer lugar, se permiten nuevas actividades industriales en las zonas de este tipo que ya existen. En segundo término, se extienden los plazos de autorización de los contratos de usuario. Por último, para incentivar el empleo local, los desarrolladores estarán exonerados de todo tributo con excepción del IRAE, que es un impuesto que no queremos perforar. Estamos hablando de tributos como el del patrimonio. Además, en el caso del IRAE, esos desarrolladores podrán computar hasta una vez y media el gasto salarial. Se trata de un instrumento que va directo a incentivar el empleo de la zona en cuestión.

Por estas razones es que desde el Ministerio de Economía y Finanzas entendemos que este proyecto cumple con el pedido del Poder Legislativo de dar mayores beneficios a algunas zonas del interior a través de este régimen.

Quedamos a las órdenes para contestar las preguntas de los señores Senadores.

SEÑOR MUJICA.- Cuando se habla de servicios de salud en forma genérica, se hace una definición muy amplia que obviamente supone la participación del Ministerio de Salud Pública. Entonces, ¿no merecerá una consideración más pormenorizada esa definición donde se diga qué cosas se pueden o no hacer? Así como está puesto, se puede poner un hospital, traer gente, operarla, etcétera. ¿Esa es la finalidad?

Me pregunto si no corremos el riesgo de que exista una medicina de cierta categoría dentro de una zona franca para determinado público y, fuera de ella, el caso sea otro.

Estas son simplemente interrogantes y no tienen otra connotación.

SEÑORA OSIMANI.- Sin dudas, corremos ese riesgo.

Hay este tipo de zonas francas en otras partes del mundo. Existe lo que se denomina «turismo de salud» y hay algunos lugares del país donde una zona franca de este tipo complementaría los servicios turísticos. Sí, estamos pensando en actividades relacionadas a la salud con una muy alta especialización; estamos pensando en muchos empleos; estamos pensando en hospitales, y estamos pensando en clínicas reconocidas a nivel internacional para que se instalen en Uruguay.

Para que esto suceda deben generarse cambios y por eso se introducen zonas temáticas. No le podemos decir a un uruguayo que no puede utilizar el servicio porque está en una zona franca y debe ir a otro país. Obviamente, esa es una de las cuestiones que se debe cambiar. Debemos asegurarnos de que no compita con el servicio que tenemos en el mercado interno y, a su vez, que lo puedan utilizar todos los uruguayos que lo precisen.

Hasta ahí llegamos en nuestra discusión, pero no avanzamos mucho más en su implementación. Lo único que sabemos es que hay algunas clínicas reconocidas que estarían dispuestas a localizarse en un país como el nuestro, aprovechando además la estructura turística que tenemos en algunas zonas y, a su vez, que hay uruguayos que viajan para estas cuestiones específicas. No podría contarles mucho más. Reitero, sabemos que existen en otras partes del mundo y que tenemos ventajas de localización, de infraestructura y de mano de obra especializada de gran capacitación que podría trabajar en un emprendimiento de este tipo. De todos modos, estoy de acuerdo con que son muchísimos los riesgos que debemos discutir sobre este proyecto.

SEÑOR BOTANA.- Cuando pensamos en el cambio del régimen actual por las zonas económicas especiales con ejes temáticos, y hablamos de salud, esparcimiento y entretenimiento o de conglomerado audiovisual, ¿estamos prohibiendo las zonas de múltiples actividades que hoy existen? ¿Estamos prohibiendo la creación de nuevas zonas?

SEÑORA OSIMANI.- En principio, no estaríamos autorizando zonas con objetivos generales, que abarquen distintas actividades comerciales, industriales, de servicios u otras. Se ha demostrado que es bueno que el desarrollador de la zona tenga una idea muy clara del tipo de actividades que se van a desarrollar y qué tipo de empresas va a buscar. Hay una tarea importantísima que consiste en salir a buscar al mundo determinadas empresas que encuentren en nuestra zona una ventaja para localizarse. Pensamos que las nuevas zonas tienen un objetivo concreto –puede ser temático o bien tener más de un tema– y un proyecto detrás; eso será excluyente en las nuevas autorizaciones. La experiencia de las zonas originarias es variada: algunas han desarrollado todo tipo de actividades sin problemas y otras terminan especializándose. Eso depende mucho de los desarrolladores además de la localización. Para las zonas de logística, la localización es clave; es el factor más importante en los costos, entre otras cosas.

SEÑOR BOTANA.- Dentro de algunas de las zonas que tiene el Uruguay hay emprendimientos económicos a los que se les dio el régimen de zona franca para poder promover sus instalaciones y su actividad. Con esto estaríamos quitando la posibilidad de que el Uruguay radique emprendimientos económicos que son convenientes para nuestra economía, porque no se inscriben dentro de los temas elegidos por el Ministerio de Economía y Finanzas. Creo que terminaríamos con una solución un tanto dirigista de la economía, que de alguna manera cortaría al país la posibilidad de radicar nuevos emprendimientos.

De acuerdo con la experiencia que hay en el mundo respecto a los parques industriales, a las zonas francas o a este tipo de regímenes especiales, localizados en un espacio determinado del territorio, siempre ha dado resultado tener primero las empresas para después crear la zona, los servicios y todo lo necesario para su funcionamiento. Hoy no existe empresa en el mundo que resista el *oversizing* ni el *downsizing.* No hay manera de tener éxito económico si los servicios son de menor escala de lo necesario o si existe una sobreescala que hace inviable, por temas de costos, la radicación de una empresa y su supervivencia; en el mediano y largo plazo su competitividad se ve afectada. Por tal razón, tendría mucho cuidado de fijar limitaciones. Creo que el país podría establecer regímenes de incentivos para la creación de zonas francas con ejes temáticos. Estaríamos hablando de un incentivo sobre el incentivo general. Me parece que este mecanismo sería más adecuado. En un momento tan especial por el que está pasando la economía, en el que vamos a necesitar el empleo de este tipo de instrumentos porque estamos en una situación de pérdida general de competitividad –sea por el tipo de cambio, por costos elevados, etcétera–, no veo oportuna la aprobación de ningún tipo de limitación a estos regímenes que, en definitiva, traen competitividad y empleo e inciden positivamente sobre el resto de la economía del país. La gente que trabaja en la zona franca de Montevideo todos los días consume en Montevideo o en Pando. Los 14.000 empleados que trabajan en las zonas francas terminan aportando a la economía. Quiero señalar, sinceramente, que no estaría dispuesto a acompañar una solución que imponga limitaciones.

SEÑORA PRESIDENTA.- Quisiera que nuestros visitantes nos explicaran cómo están pensando el tema de los audiovisuales y esparcimiento.

SEÑORA OSIMANI.- Con respecto al comentario del señor Senador, quiero decir que no están prohibidas otras zonas, quizás me expresé mal. Esta es una sugerencia. Estamos hablando de los temas que ya sabemos que se están manejando, de zonas que son exitosas en otros lados y para las cuales creemos que Uruguay tiene ventajas en tal sentido. Sin duda estamos abiertos a cualquier otra ventaja que pueda ser potenciada con el régimen de zonas francas. Esto no es taxativo. De todas maneras, con respecto a la autorización de zonas francas, antes existía una Comisión honoraria evaluadora y ahora también se la envía a una Comisión del Ministerio, donde participan varios actores. Pero no estaríamos aconsejando instalar en determinado lugar una zona franca que no se sepa qué hace. Nos parece que tiene que haber un proyecto definido y analizado que determine si la localización de la zona franca tiene las características adecuadas para ese tipo de emprendimientos y qué infraestructura se necesita. En discusiones que hemos tenido lo he planteado muchas veces. Puede suceder que en algunos lugares del interior no alcance con que el Estado otorgue régimen de zonas francas y exonere impuestos. Tal vez haya que dotarlos de una infraestructura de la que carece y los gobiernos locales no se la pueden dar, porque al ser utilizado como un instrumento de desarrollo local los gobiernos departamentales, sin duda, juegan. En estas zonas, además, deben participar esos otros agentes, que hasta ahora en el régimen anterior eran desconocidos. Un particular instalaba una zona con una determinada inversión e infraestructura, pero sin tener muy claro el tipo de actividad que se iba a desarrollar.

No sé si pude aclararles un poco el panorama o si los entreveré más, ya que el experto en zonas temáticas es el director del Área Zonas Francas, por eso solicito que haga uso de la palabra.

SEÑOR GÓMEZ.- Lo que pretendemos aquí es agregar un nuevo tipo de zonas como las temáticas, pero todas las propuestas serán estudiadas como hasta ahora. No nos parece que tenga que haber zonas francas en todo el país; tenemos empresas que pagan todos los impuestos que les corresponde, por lo cual sería una competencia más en el tema comercial. Las que se han localizado en el interior se han dedicado más que nada a logística y tienen que ver más con importaciones que con exportaciones. Entonces, se analizarán los casos, por supuesto.

El régimen que quisimos aplicar aquí es el de Zonas Francas, que es una parte del sistema de promoción de inversiones que tiene el país, pero existen otros, como por ejemplo la Comap y las empresas pueden hacer uso de esos regímenes. Para utilizar el régimen de Zonas Francas, tiene que tratarse de algo muy especializado y hay que tener mucho cuidado en cuanto a quién le estamos dando esos beneficios.

SEÑORA PRESIDENTA.- Les habíamos preguntado a qué se referían con lo de «audiovisuales» y lo de «esparcimiento y entretenimiento», hasta dónde llegan.

SEÑOR GÓMEZ.- Estuve mucho tiempo trabajando con los clústeres y el audiovisual era uno de ellos. La gente que se desempeña en este sector entiende que se ha llegado a un tope en materia de lo que se puede hacer aquí. Por lo tanto, lo que se necesitan son grandes estudios en los cuales poder hacer filmaciones y demás. Por eso la idea de esta zona en particular, aunque podría haber estudios en cualquiera de las otras zonas hoy existentes; el problema que detectamos fue que los usuarios que se dedicaban a esta actividad hacían sus filmaciones fuera de la zona, con lo cual estaban en infracción. Entonces, lo que se busca es que esta zona, al ser especializada, tenga algo a cambio de esa especialización, que es poder hacer las filmaciones en locaciones fuera de la zona hasta un 25 % de los costos totales anuales. Este beneficio –del cual hoy no goza– es una manera de dar posibilidades de desarrollo a este sector.

En lo que respecta al esparcimiento y entretenimiento, se apunta en particular a grandes parques temáticos, buscando que haya dentro de la zona servicios de hotelería y negocios al por menor, cosas que hoy no existen.

SEÑOR SILVEIRA.- Tenemos una inquietud referida a la Ley de Parques Industriales y a la Ley de Inversiones. Estas normativas hacen una progresión en cuanto a los incentivos en función de la radicación de esos emprendimientos a mayor distancia de la Capital, lo que trae consigo el hecho de que sean las zonas del país de más demanda de ese tipo de radicación, de inversiones y demás. Veo que aquí no se prevé nada de eso. Sí se habla de una distancia de cuarenta kilómetros de Montevideo –supongo que será la localidad de Libertad– y todo lo demás es un área donde están comprendidos los incentivos independientemente de si es en Artigas, en Rivera o en Florida; no significaría un aporte más.

Es cierto que no son demasiado significativos, seguramente por los aportes que esa nueva norma pueda hacer. ¿Pero podría establecerse un nivel de progresión en ese tipo de incentivos que fuera en concordancia con las otras iniciativas que el Estado ha ido tomando en ese sentido?

SEÑOR GÓMEZ.- Nosotros lo tenemos en cuenta al analizarlo. Las zonas que tienen menor desarrollo son las que siempre se consideran viables para eso. En el caso de los porcentajes en el régimen general de inversiones, y en otras ocasiones es porque existe una matriz en la cual se puntúa y se puede ponderar. Aquí no hablamos de matriz. En un momento quisimos hacerlo y no tuvimos suerte. No lo podemos ponderar con un número, aunque sí en la consideración de las propuestas de la zona.

SEÑOR SILVEIRA.- Usted contestó la siguiente pregunta que le iba a formular cuando dijo que lo pensamos.

Lo que quería hacer, señora Presidenta, era formular la pregunta y dejar planteada la inquietud, dado que estamos discutiendo un proyecto de ley.

SEÑOR MUJICA.- Usted, como hombre del norte, está diciendo que a Artigas no le va a tocar ni de casualidad, y que se van a instalar por acá, en la vuelta de Montevideo, a 50 kilómetros o algo por el estilo. Y, ¿sabe una cosa? Tiene razón. Yo pienso lo mismo, salvo que definamos en la propia ley cuáles son los territorios, pero eso depende de nosotros, porque hay un interior y otro interior. Yo me temo mucho esto porque detrás del lenguaje que se debe usar, por ejemplo, puede haber alguien que quiera instalarse en Punta del Este para poner un hospital de lujo o algo por el estilo, porque las cosas no caen del cielo por inspiración divina. Evidentemente no se va a querer instalar en Artigas. ¿Se dan cuenta? Me gustaría que fuéramos conscientes de los mecanismos acerca de los cuales no podemos

escapar, y esta es una respuesta a algo que usted planteaba. ¿Cómo contribuimos, por la necesidad de generar trabajo, a aumentar la concentración de la riqueza? ¿Por qué? Porque el que va a venir a invertir ya tiene mucha plata y le tenemos que dar un montón de facilidades y ventajas para que se coloque, porque necesitamos generar trabajo para nuestra gente. Eso no lo podemos arreglar, pero por lo menos seamos conscientes de que pasa; que le damos más ventajas al que ya tiene y que hay un montón de bolicheros chiquitos a los que no se la podemos dar. Seamos conscientes de ello. El que venga a instalarse en una zona franca de este tipo es alguien que tiene bastantes recursos.

SEÑOR SILVEIRA.- La necesidad tiene cara de hereje.

SEÑOR MUJICA.- De todas maneras, con relación a la cuestión de los audiovisuales, ¿quedaría dentro de ese límite? Por la explicación que me dieron tiene que ver con la filmación de materiales. ¿Estaría dentro de eso? ¿Se puede concebir como algo que se coloque en estudio?

SEÑORA OSIMANI.- El sector audiovisual viene siendo estudiado por parte del Ministerio de Industria, Energía y Minería, en el gabinete productivo y en los conglomerados. Y el diagnóstico dice que hay una especie de techo. Empresas exportadoras que han logrado ser muy creativas y salir a los mercados internacionales encuentran que hay un techo porque para conseguir un estudio, por ejemplo, tienen que desarmar una parte del LATU, etcétera. Entonces, hay que invertir para hacer un gran estudio. Por esa razón, se pensó que una posibilidad sería la de instalar aquí uno de los grandes estudios que existen en el mundo. Y junto a ese estudio, que estaría poniendo parte de la infraestructura, consideramos que podría instalarse toda la industria audiovisual, es decir, nuestras pequeñas empresas, exitosas, y muchas de ellas exportadoras. A su vez, podríamos aprovechar esa oportunidad para desarrollar escuelas, universidades relacionadas con todo este tipo de actividades. Por ejemplo, los uruguayos podríamos encargarnos de las traducciones y de otras funciones relacionadas con esa industria, o sea, complementar toda esa actividad audiovisual para la que sabemos que tenemos ventajas, pero que estamos limitados por ese techo. Por ese motivo sugerimos esta posibilidad, pero aclaro que estamos abiertos a todas las propuestas que quieran hacerse.

En cuanto a la salud, es como decía el señor Senador Mujica. Se trata de grandes clínicas que están mirando el mundo para ver dónde pueden tener ventajas para localizarse. Si nosotros no les damos algún beneficio, se quedan en San Pablo o se van a otro lugar.

Con respecto a los esparcimientos y todo ese tipo de actividades, debo decir que estaban pensados para el norte del país en donde ya existen algunos proyectos turísticos de envergadura y donde, además, hay un clima más aprovechable todo el año. Complementaríamos una parte del año en las zonas más al sur del país. Reitero, eso ya estaba pensado. Nosotros no tenemos propuestas concretas para el norte del país, donde pensamos que debería mejorarse la infraestructura para proyectos de ese tipo. Se trata de ocupadores de mano de obra y, además, debemos tener en cuenta que hacia esa zona llegan argentinos y brasileños, quienes perfectamente podrían ir a nuestros parques y aumentar la demanda.

SEÑOR GÓMEZ.- El sector audiovisual comprende a quien confecciona los trajes, a los actores y directores, y muchos más. Es algo realmente impresionante. Y en cuanto a la salud, ni qué hablar.

SEÑORA MOREIRA.- Entiendo que el proyecto de ley tiene dos objetivos. Uno de ellos es muy compartible, de ordenamiento sobre el rol de los desarrolladores, los plazos, la infraestructura y también sobre el control.

Según lo que ustedes dicen, parecería que faltan instrumentos de control para los que antes se llamaban explotadores, y me parece que es compartible toda esa actualización de la vieja Ley de Zonas Francas.

A su vez, quiero citar otro aspecto que nos complica más la vida a todos. Voy a situarme en las antípodas del señor Senador Botana, quien estaba preocupado por las restricciones. Sin embargo, yo estoy preocupada por los beneficios adicionales, todos los beneficios: los contratos más largos, la disminución del mínimo de mano de obra nacional, que pasa de 75% a 50% para algunos casos, y los

beneficios tributarios especiales. ¿Por qué sucede esto? Porque, como decía la economista Osimani, es un régimen de excepción. Y si se amplía mucho ese régimen, se termina teniendo una economía dualizada. Eso es lo que me preocupa un poco, por la misma razón que planteaba el señor Senador Mujica.

Debemos tener en cuenta que la mayoría de las empresas en las zonas francas son pymes y ellas no generan tanto empleo. Estamos hablando de 14.000 puestos de trabajo y no se trata de una máquina de producir empleos. En todo caso, tienen más importancia por la logística y por su ubicación en los flujos de comercio que por el empleo que generan.

En consecuencia, la pregunta general que quiero hacer tiene que ver con todas estas ampliaciones, que están bien pensadas en el sentido de que son incentivos para la radicación de inversiones en el interior. Sin duda ese objetivo es compatible, pero es una ampliación de beneficios importantes. Y por más que parece que el proyecto de ley tratara de encontrar una solución para no tocar los beneficios de los que ya están y se les dan cosas complementarias, en realidad es una ampliación de beneficios. Y para un país tan chiquito como el Uruguay –y esta es una pregunta para economistas o contadores–, quiero saber si eso no profundiza una economía a dos tiempos o una dualización de la economía. Como se trata de una perforación de la estructura tributaria, comparto lo manifestado por el señor Senador Botana en cuanto a que estamos entrando en una desaceleración de la economía, y la privación de todos estos beneficios tributarios nos hace pensar que ya tenemos una estructura tributaria muy fuertemente recortada al consumo y a los ingresos. En cambio, no ocurre lo mismo con los impuestos provenientes de la renta empresarial, que contribuyen muy poco a esa estructura tributaria. Personalmente, comparto una inquietud más de tipo filosófico.

Con respecto a lo de la salud, me quedo perpleja porque nosotros luchamos tanto para lograr un Sistema Nacional Integrado de Salud que no imagino que haya clínicas que puedan actuar en zonas francas fuera de ese marco, es decir, no imagino una prestación fuera de lo que el Sistema Nacional Integrado de Salud tiene definido como tal.

SEÑOR BOTANA.- Quiero hacer algunas puntualizaciones. En primer lugar, a mí me gusta el proyecto de ley porque lo veo con buen ánimo; simplemente, señalo una preocupación en cuanto a lo que puede ser la falta de incentivo en este momento de la economía. Pero con las aclaraciones que hicieron me da la sensación de que vamos a poder aprovechar alguna oportunidad –aunque siempre son escasas– de radicación de alguna inversión en el norte del país –que es la zona más deprimida en la economía del Uruguay– y que allí tendremos el régimen de zonas especiales. Vamos a profundizar en el estudio de esto con ánimo positivo.

En realidad, no me preocupa tanto que exista un servicio de salud especializado que se instale en Punta del Este con régimen especial; en definitiva, la desigualdad en el acceso a la salud dentro del país, en función del ingreso del hogar de cada uno, existe, y dentro de nuestro régimen general hay servicios de más categoría –a los que acceden algunos– y otros de menos categoría. Además, en el país existen algunas clínicas privadas que están fuera del régimen general. Dentro de este, hay algunos servicios de mayor calidad y otros de menor calidad; hay servicios especializados que ya están radicados en el país, a los que acceden los que tienen mayores ingresos; además, los que más tienen siempre tienen la oportunidad de viajar al exterior, gastan afuera y no nos dejan ningún empleo o consumo en la economía nacional.

Señalo con toda sinceridad que, a mi juicio, si lo que esas personas gastan se traduce en empleos para la economía nacional y si viene gente de otro lado a gastar aquí y eso genera empleos y de alguna manera contribuye a mejorar la calidad de los servicios que ofrecemos –porque quien se especializa técnicamente para trabajar en una zona franca también va a trabajar dentro de los servicios de salud del país–, mejora la calidad de la atención para todos. Creo que hay un impacto que incentivará la desigualdad, pero mejorará la calidad general; por lo tanto, considero que es positivo.

La pregunta que quiero plantear refiere a lo siguiente. Supongo que, en los casos de los conglomerados de audiovisuales o de las zonas de esparcimiento y entretenimiento, los mínimos de inversión y de empleo requeridos no se situarán en los mismos niveles que los exigidos para otro tipo de actividades, porque obviamente pueden desarrollarse con un menor nivel de inversión.

SEÑOR SILVEIRA.- En realidad, el tema de la salud hasta lo vería en otro sentido. La cuestión de la atención de la salud es tal como se manifestó en la Comisión: aquí hay clínicas e instituciones que tienen un altísimo nivel y, como acota el señor Senador Mujica, cobran como tales. Lo que probablemente pueda aportar una institución de ese tipo en una zona franca es tecnología de punta de muy alto nivel que, para lograrla, nosotros tenemos que ir a buscarla afuera. Pasa lo mismo con el famoso tema del robot, que pertenece a una empresa privada, pero el Fondo Nacional de Salud lo utiliza cuando lo requiere. En torno al tema de si se podía usar o no hubo una discusión muy importante y, finalmente, se llegó a la conclusión de que nosotros tenemos derecho a usarlo. Creo que no sería nada despreciable que nuestro sistema de salud, precisamente, contratara con una empresa que está dentro de zona franca la utilización de un servicio tecnológico, que de pronto en otro lugar no lo tenemos. Consulto si la cuestión viene por ahí.

SEÑOR GÓMEZ.- Justamente es en ese sentido.

Apunta a que los extranjeros que pasen por acá gasten aquí; también a uruguayos que hoy no pueden operarse porque el costo de la operación más los pasajes para la persona y su familia es muy alto y, quizás, sí podría hacerlo si fuera dentro de la zona franca; y me aventuro a decir que hasta el Fondo Nacional de Recursos, que envía a algún paciente, incluso en ambulancia aérea, si tuviera la clínica a unos kilómetros, en vez de mandar a uno para operar, enviaría a dos o tres. Hacemos mucho hincapié en que sea tecnología de punta justamente para que eso se pueda transferir al resto del Uruguay.

SEÑORA MOREIRA.- Quiero hacer un comentario solamente de tozuda.

Lo que hace bueno a un servicio de salud no es tener buenos aparatos, sino la mano de obra. Es un sistema. ¿Qué van a traer? ¿A neurocirujanos de Estados Unidos? Lo que hace que un sistema de salud sea súper guau es todo un sistema y no solo la tecnología, porque hay que saber manejarla y para eso tiene que estar rodeada de mano de obra buena.

El señor Senador Botana estaba preocupado por las restricciones y le decía que en el artículo 41 se establece que las zonas temáticas tienen taxativamente la limitación del tema cuando se refiere a la prestación de actividades complementarias como esparcimiento y entretenimiento; y audiovisuales. Al final del artículo expresa que cuando el Poder Ejecutivo autorice el comercio al por menor dentro de una zona temática, las exenciones tributarias correspondientes a las actividades se aplicarán exclusivamente con relación a los servicios prestados a consumidores finales que no tengan residencia fiscal en el territorio nacional. Esto es lo que le estaba mostrando al señor Senador Botana, que me parece que ejerce una limitación efectiva en el tipo de actividades que se puedan desarrollar en una zona temática de servicios.

SEÑORA OSIMANI.- Este tipo de servicios están nombrados, pero pueden aparecer otras temáticas donde existan los conglomerados mencionados. Esta discusión ya la tuvimos, pero ahora no recuerdo por qué quedó así.

De todas maneras, quiero hacer un comentario sobre algo que dijo el señor Senador Mujica y en su momento no respondí, y a lo que también se refirió la señora Senadora Moreira. Los beneficios extras que de alguna manera también preocupan en estas circunstancias están pensados para las zonas fuera del área metropolitana con desventajas locativas. Se hace mención a que se va a estudiar el grado de desventaja, teniendo en cuenta las cuestiones que los señores Senadores mencionaban: la distancia a puertos y aeropuertos, los principales mercados, etcétera. Quiere decir que se va a estudiar la desventaja en relación con los aspectos que aquí se mencionaron para ver si se otorgan los beneficios extras o no. Incluso, en algún caso se puede llegar a otorgar uno de ellos, pero no dos o tres. Nosotros nos comprometimos a hacer un estudio, pero ya sabemos de algunas zonas que tienen desventajas de localización y pueden aparecer otras.

SEÑOR MUJICA.- Todo esto después nos crea contradicciones al intentar gobernar porque, puestos estos modelos, el inversor que viene de afuera con una inversión fuerte nunca se queda corto en pedirnos a partir de lo que tenemos y más. Por ejemplo, si yo quería que una fábrica de celulosa se

instalara por Cerro Largo, me discutían lo de la zona franca. Quieren una zona franca porque los otros la tienen y ya se la dimos. Quedamos en una especie de tobogán permanente de afloje fiscal a las empresas para que se radiquen porque se asesoran con buenos estudios jurídicos y ya de entrada nos piden el paquete. Puedo garantizarles que la discusión con gente que viene a invertir no tiene nada de formal. Nunca se quedan cortos; al contrario, van más allá.

Por eso hay que tener cuidado y probablemente haya que definir más en la propia ley. Le tengo miedo a la tendencia a la generalización que después establece el «poderoso caballero don dinero». Si a un inversor le otorgamos tales y cuales cosas para que se radique en tal lado, los otros nos van a decir: «¿Por qué no me las vas a otorgar a mí, que estoy cien kilómetros más para acá?».

SEÑOR BOTANA.- Lo que está diciendo el señor Senador Mujica es una realidad.

SEÑOR MUJICA.- Estoy diciendo lo que he vivido.

SEÑOR BOTANA.- Pero también me animo a decir que no deja de ser un hecho positivo. Tengo estudios de la recaudación de los gobiernos departamentales y siempre tiene una correlación uno a uno con el nivel de actividad de la economía del departamento, por lo cual supongo que el hecho de que se produzca la radicación de esas inversiones en el país siempre va a tener un derrame positivo, por más que no paguen impuestos directamente. Es decir, por más que disfruten de un régimen de exoneraciones, generarán trabajo –etcétera–, los empleados gastarán en la economía local, harán inversiones, y de alguna manera generarán indirectamente ingresos al Estado. Tengo esa certeza, si este fenómeno se da para los gobiernos departamentales, porque lo he probado.

Por algo el señor Senador Mujica estuvo buscando las inversiones como las anduvo buscando.

SEÑOR MUJICA.- Estoy de acuerdo. Es así, pero hay que tener conciencia del pecado que entraña eso, porque no deja de ser una injusticia. Que uno a conciencia tenga que hacerlo no evita esa otra idea, porque después aparece el bolichero al que sí se le cobra.

SEÑOR BOTANA.- Concordamos todos con eso.

SEÑOR GÓMEZ.- No debemos olvidar de nuevo que tenemos un sistema de promoción e inversiones; entonces la zona franca es para determinado tipo de inversiones y después tenemos todo el otro paquete. De otra manera, el régimen queda totalmente desvirtuado.

SEÑOR MUJICA.- Es muy generoso.

SEÑOR GÓMEZ.- Y es muy generoso.

SEÑOR MUJICA.- Tiene resultados, también.

SEÑOR GÓMEZ.- Sí, señor Senador.

Por esa razón hay que verlo como sistema y no considerar este régimen en particular y el otro no. Este es una parte de ese sistema y apunta a determinado tipo de inversión.

SEÑORA PRESIDENTA.- Quiero hacer una consulta –disculpen mi ignorancia– a efectos de aclarar un tema.

En la última parte del artículo 23 se establece lo siguiente: «Sin perjuicio de lo dispuesto precedentemente, dentro de los límites y condiciones que establezca la reglamentación, los usuarios

podrán realizar las siguientes actividades en forma excepcional: a) Las de cobranzas de carteras morosas siempre que se efectúen a través de terceros.»

Me gustaría que los invitados me explicaran a qué refiere esto y de qué manera se llevaría a cabo.

SEÑORA OSIMANI.- El artículo 23 hace referencia a un artículo de la antigua Ley de Zonas Francas donde se prohibía todo tipo de actividad fuera de la zona franca.

El artículo 23 toma aquel artículo y aclara que en el caso de actividades comerciales –que se efectuaban fuera de zona franca, como ya mencioné, porque las industriales se realizaban dentro– se segmentaban y había una parte de esa actividad que se realizaba afuera. Entonces, en ese artículo se intenta hacer excepciones. O sea, si se vende a alguien y no se puede cobrar, que por lo menos se pueda salir para organizar la gestión de la cobranza.

En el literal b) de este artículo se permite alguna actividad de exposición de la mercadería fuera de zona franca.

SEÑOR MUJICA.- Lo que voy a decir es para entender cómo funciona esto, fuera del lenguaje oficial.

Esto tiene nombre propio: hay dos o tres boliches de importadores que tienen galpones llenos de mercaderías y los minoristas se las van pidiendo. Entonces, liquidan las cuestiones aduaneras en el momento en que sacan la mercadería. De esta manera, evitan pagar al Estado lo que deberían, ya que van sacando la mercadería de la zona franca a medida que van vendiendo. Hay dos o tres zonas francas que viven de eso: la de Florida, la de Libertad y creo que otra más.

SEÑOR GÓMEZ.- En mi opinión –no es la opinión del Ministerio–, en este caso particular está mal usado el régimen, porque el que se debería haber usado es el de puerto libre que, justamente, permite mantener la mercadería almacenada y sacarla a medida que se necesita. El régimen de zona franca es más que eso y, además, apunta a exportación y no a importación.

SEÑORA OSIMANI.- Es así que, después, al Ministerio de Economía y Finanzas o al de Industria y Energía –y Mujica lo debe haber vivido también– nos llegan todos los reclamos del resto de la gente, de todos los que trabajan en la industria nacional, ya que con la competencia de los productos importados se pierden puestos de trabajo. Entonces, por un lado estamos tratando de apoyar la industria nacional y, por otro, estamos exonerando importadores. Entiendan la posición en que quedamos a veces.

SEÑOR GÓMEZ.- Incluso, hay exportadores que venden en otro régimen promocional, que es el de los *free shops.*

SEÑOR BOTANA.- Ese no es un régimen especial; tienen el mismo tratamiento que todas las exportaciones del país. El Uruguay, al igual que cualquier país del mundo, no exporta impuesto. En este caso, se le otorga al comercio el mismo régimen que al producto industrializado.

SEÑOR GÓMEZ.- Pero no es una exportación. Estoy importando para después vender eso en los *free shops.*

(Dialogados).

SEÑOR BOTANA.- De esta manera se aprovecha el pasamano del comercio para generar empleo. Desde todo punto de vista es positivo para la economía.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos a los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, Directora General de Comercio, economista Rosa Osimani, y Director del Área Zonas Francas, contador Ricardo Gómez por los aportes brindados.

Se levanta la sesión.

(Son las 15 y 59 minutos).